

їни. 1996. № 30. Ст. 141. 5. Про державний кордон України: Закон України // Відомості Верховної Ради. 1992. № 2. Ст. 5. 6. Про виключну (морську) економічну зону України: Закон України // Відомості Верховної Ради. 1995. № 21. Ст. 152. 7. Конвенція Організації Об'єднаних Націй з морського права: Закон України від 03 червня 1999 р. № 728-XIV // Відомості Верховної Ради. 1999. № 31. Ст. 254. 8. Головне для моряка-прикордонника – несення служби в морі. «Флот України». http://fleet.sebastopol.ua/index.php?article_to_view=1202 – станом на 19.04.2007р. 9. Про затвердження Комплексної програми діяльності з припинення незаконного вилову риби іноземними суднами в територіальному морі та виключній (морській) економічній зоні України на 2002-2006 роки: Постанова Кабінету Міністрів України від 12 вересня 2002 р. № 1353.

Надійшла до редколегії 29.05.07

О. М. Дубенко

ОСОБЛИВОСТІ ЗАХИСТУ ПРАВ ГРОМАДЯН В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ В УКРАЇНІ

Інститут адміністративного судочинства є найважливішою ознакою сучасної правової держави, тобто держави, яка забезпечує законодавчо і практично судовий захист прав і свобод як громадян, так і юридичних осіб.

Застосування історико-правового аналізу переконує, що адміністративна юстиція з самого початку свого існування пов'язувалася науковцями із забезпеченням публічних суб'єктивних прав особи. Саме такий підхід до розгляду цього інституту правосуддя на початку минулого століття сформулював голова Австрійського адміністративного суду Карл Лемайєр [1].

У перші роки радянської влади вчений-адміністративіст М. Загрядськов визначав адміністративну юстицію «інститутом, що захищає права громадян» [2].

Аналогічних точок зору дотримуються й сучасні дослідники адміністративно-правових проблем. Так Ю. Старілов зазначає: «адміністративна юстиція дозволяє здійснювати захист прав і свобод громадян у випадках, коли дії (бездіяльність) органів управління та їх посадових осіб обмежують суб'єктивні публічні права громадян» [3].

Завдання адміністративного судочинства відображає спрямованість, кінцеву мету, і його необхідно розглядати у контексті загального завдання судочинства, яке втілено у ст. 2 Закону України «Про судоустрій України» від 7 лютого 2002 року: «Суд, здійснюючи правосуддя, на засадах верховенства права забезпечує захист гарантованих Конституцією України та законами прав і свобод людини і громадянина, прав і законних інтересів юридичних осіб, інтересів суспільства і держави», а також у доктринальній настанові Конституційного Суду України: «Правосуддя за своєю суттю визнається таким лише за умови, що воно відповідає вимогам справедливості і забезпечує ефективне поновлення в правах» [4].

Завдання правосуддя реалізується через судочинство як процесуальну діяльність суду. У контексті загального завдання судочинства завданням адміністративного судочинства є «захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на підставі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень»[5].

У Кодексі адміністративного судочинства (далі – КАС) визначені основні засади здійснення правосуддя в адміністративних справах – принципи, що закріплюють вихідні, нормативні положення, які встановлюють зміст правосуддя і виступають критерієм правомірності поведінки учасників правовідносин, що виникають у сфері правосуддя. Ці принципи об'єднані загальною метою – організувати судові органи і їх діяльність, відповідність їх правопорядку, забезпечити виконання завдання адміністративного судочинства.

Одним з таких принципів є принцип верховенства права. За змістом це один із найбагатогранніших правових принципів. У Конституції немає його визначення, лише зазначено, що в Україні визнається і діє принцип верховенства права [6].

Відповідно до розуміння Конституційного Суду, верховенство права вимагає від держави його втілення у правотворчу та правозастосовчу діяльність, зокрема у закони, які за своїм змістом мають бути проникнуті, передусім, ідеями соціальної справедливості, свободи, рівності тощо. Одним із проявів верховенства права є те, що право не обмежується лише законодавством як однією з його форм, а включає й інші соціальні регулятори, зокрема норми моралі, традиції, звичаї тощо, які встановлені суспільством і зумовлені культурним рівнем суспільства. Всі ці елементи права об'єднуються якістю, що відповідає ідеології справедливості, ідеї права, яка значною мірою дістала відображення в Конституції України [4].

Конституційний Суд, характеризуючи принцип верховенства права, розглядає право не як закон чи систему нормативних актів, а як втілення справедливості. Найважливіше значення принцип верховенства права має саме для судової гілки влади. Як принцип судової діяльності він визначає спрямованість судочинства на досягнення справедливості. Справедливим повинен бути як судовий процес, так і результат судочинства. Принцип верховенства права має особливу вагу в адміністративному судочинстві, зокрема й тому, що предметом розгляду в адміністративних судах переважно є правові акти.

В Україні відсутня усталена судова практика прямого застосування цього принципу, досі відсутнє уніфіковане розуміння принципу верховенства права.

У КАС здійснено спробу дати визначення змісту принципу верховенства права через призму положень ст. 3 Конституції України: суд при вирішенні справи керується принципом верховенства права, відповідно до якого зокрема людина, її права та свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави [5].

Зрозуміло, що таке визначення не відображає усього різноманіття і проявів верховенства права, а дає лише найзагальніший орієнтир спрямованості адміністративного судочинства та критерій для судового контролю діяльності публічної адміністрації.

Принцип верховенства права відкриває дорогу до творчого, а не бездумного застосування закону, але концептуальним недоліком КАС необхідно, на нашу думку, визнати те, що принцип верховенства права ним формально задекларовано, а фактичне його втілення унеможливується через відсутність реальних механізмів застосування.

Також особливими принципами адміністративного судочинства, що сприяють досягненню його головного завдання, є рівність та змагальність учасників перед судом.

Рівність учасників адміністративного судочинства перед судом покладає на суд обов'язок не надавати будь-яких переваг, що не обумовлені законом, будь-якому з учасників адміністративного процесу. Так само недопустимою є будь-яка дискримінація (незаконне позбавлення або обмеження судом прав) учасників адміністративного судочинства. Тому становище конкретного учасника не може бути покращено чи погіршено. Порушення судом цих вимог буде свідченням упередженості суду. Для запобігання і усунення таких ситуацій КАС передбачає правила відводу судді.

Саме щоб компенсувати нерівні вихідні можливості, що є у матеріальних правовідносинах, та забезпечити сторонам рівні можливості в суді, на суб'єктів владних повноважень покладено деякі додаткові обов'язки. Наприклад, обов'язок доводити правомірність своїх рішень, дії чи бездіяльності в адміністративних справах про протиправність цих рішень, дії чи бездіяльності; обов'язок надати суду всі наявні у суб'єкта владних повноважень документи та матеріали, які можуть бути використані як докази у справі [5]. Так само, виходячи з вини суб'єкта владних повноважень у тому, що він не зміг запобігти виникненню спору, встановлено, що суб'єкт владних повноважень не може претендувати на компенсацію здійснених ним судових витрат, навіть якщо виграв справу. Винятки становлять лише судові витрати на доказування — витрати, пов'язані із залученням свідків та проведенням судових

експертиз. Суб'єкту владних повноважень їх компенсує сторона, яка «програла» справу [5]. В адміністративних справах, у яких позивачем є суб'єкт владних повноважень, а відповідачем — фізична чи юридична особа, судові витрати, які здійснив позивач, суд не стягує з відповідача за жодних умов [5].

На відміну від цивільного судочинства, особливість адміністративного судочинства щодо забезпечення змагальності, полягає у більш активній ролі суду. На суд покладено обов'язок вживати передбачені законом заходи, необхідні для всебічного і повного з'ясування обставин у справі, зокрема щодо виявлення та витребування доказів з власної ініціативи. Якщо для встановлення певних обставин недостатньо доказів, суд повинен з'ясувати, якими ще доказами можна підтвердити чи спростувати ці обставини. За наявності доказів у осіб, які беруть участь у справі, суд пропонує їм надати ці докази. У разі знаходження доказів у інших осіб – суд їх витреб. По-перше, це дає змогу врівноважити можливості людини, яка зазвичай необізнана у тонкощах юриспруденції, і суб'єкта владних повноважень, а по-друге, предмет публічно-правового спору найчастіше стосується публічних інтересів, тобто інтересів широкого кола осіб. Суд повинен дослідити, як судові рішення може вплинути на ці інтереси, а не лише на інтереси осіб, які беруть участь у справі.

Виходячи з того, що учасниками адміністративного судочинства, насамперед позивачами, найчастіше є особи, які не мають необхідної правової підготовки, суд повинен не лише ознайомити їх з процесуальними правами та обов'язками, а й роз'яснити їм ці права та обов'язки, попередити про наслідки вчинення або не вчинення процесуальних дій. Лише розуміння суті і змісту прав та обов'язків, а також наслідків їх реалізації є необхідною умовою для правильного їх використання чи виконання. Важливою гарантією права знати свої права та обов'язки є вимога до суду про те, щоб надсилати інформацію про процесуальні права та обов'язки разом з копією ухвали про відкриття провадження (у першій, апеляційній, касаційній інстанціях). Роз'яснення особам, які беруть участь у справі, їхніх процесуальних прав та обов'язків є однією з обов'язкових дій суду під час судового розгляду [5]. У разі відмови від адміністративного позову визнання адміністративного позову або примирення сторін перед ухваленням відповідного рішення суд повинен обов'язково попередити про правові й фактичні наслідки вчинення цих дій.

Отже, принцип змагальності виступає процесуальною гарантією всебічного, повного і об'єктивного встановлення дійсних обставин справи, прав і обов'язків сторін.

Для реального забезпечення прав і свобод людини і громадянина адміністративним судом має бути максимально гарантова-

ною доступність правосуддя. Як показує практика минулих років, неспроможність більшості громадян сплатити державне мито та скористатися послугами адвоката призвела до загострення проблеми судового захисту прав людини. Тому з метою забезпечення виконання завдання адміністративного судочинства держава створює умови доступності одержання судового захисту через КАС України, який гарантує надання безоплатної правової допомоги громадянам, які не мають коштів звернутися до адвоката, зменшення розміру належних до оплати судових витрат чи звільнення від їх сплати повністю або частково, враховуючи матеріальний стан особи; та встановлює, що ніхто не може бути позбавлений права на розгляд його справи в адміністративному суді, і що адміністративні справи з приводу оскарження нормативно-правових актів індивідуальної дії, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень вирішуються судами за місцем проживання позивача, тобто законодавець виходив з принципу наближеності суду до особи, права і інтереси якої порушено. Також КАС України забороняє відмову в розгляді та вирішенні адміністративної справи з мотивів неповноти, неясності, суперечливості чи відсутності законодавства, яке регулює спірні відносини [5]. Таке положення гарантує право доступу до суду навіть у разі відсутності нормативних підстав для захисту порушених прав, свобод чи інтересів. Отже, суд повинен подолати прогалину, застосувавши аналогію закону чи права, або усунути неясність чи колізію, витлумачивши положення закону у такий спосіб, щоб це забезпечувало права особи.

Основним засобом реалізації завдання адміністративного судочинства, на нашу думку, є доказування.

Суспільні відносини, залежні від юридичного факту, перебувають у спірному (остаточно не встановленому) стані. Таким чином, можна виділити організаційну роль суду в спірних суспільних відносинах з використанням доказування. Найбільше видно значення «доказування» для всієї юриспруденції взагалі, якщо його образно зовсім виключити з юридичної науки й практики. Таку ситуацію можливо охарактеризувати як антидемократичну, тому що особистість не має здатності захищатися від держави й інших особистостей. У державних чиновників з'являється можливість діяти, незважаючи на права людини, оскільки вони не забезпечені можливістю відповідного державного захисту. Таким чином, доказування (своєю наявністю або відсутністю) здатно вплинути на політичний режим держави. Інакше застосування права може здійснюватися державним органом свавільно.

В. Нор вважає, що доказування одночасно виступає і гарантією досягнення істини у кожній конкретній справі, і гарантією

прав, свобод і інтересів учасників процесу, воно є «серцевиною» процесуального права [7].

Процесуальний порядок збирання, розгляду і оцінки інформації потрібний насамперед там, де така діяльність становить загрозу охоронюваним законом правам і інтересам [8], тобто доказування може розглядатись як окрема складова системи процесуальних гарантій прав і свобод громадян.

У рамках однієї статті неможливо розглянути всі особливості захисту прав громадян в адміністративному судочинстві, але враховуючи все вищезазначене, можна стверджувати, що адміністративна юстиція, як один із найважливіших інститутів правової держави, – це ефективний засіб контролю діяльності органів державного управління, який реально може гарантувати суб'єктивні права громадянина у відносинах з адміністративними органами і через свою судову практику забезпечувати законність діяльності цих органів, сприяти укріпленню правопорядку в державі, розвитку управлінської діяльності, а також підвищенню її якості.

Список літератури: 1. Лемайер К. Административная юстиция: понятие субъективных публичных прав в связи с развитием воззрений на государство/пер. с нем. А.Э.Нольде. СПб., 1999. 2. Загрядсков М. Д. Административная юстиция и право жалобы. В теории и законодательстве. М., 1925. 3. Стариков Ю. Н. Административная юстиция. Теория, история, перспективы. М., 2001. 4. Рішення Конституційного Суду України від 2 листопада 2004р.// Офіційний вісник України. 2004. №45. Ст.29. 5. Кодекс адміністративного судочинства: Наук.-практ. коментар/ За ред. С. В. Ківалова. Х., 2005. 6. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р.// ВВР України. 1996. №30. 7. Нор В. Т. Проблемы теории и практики судебных доказзв. Львів, 1978. 8. Додин Е.В. Доказывание и доказательства в правоприменительной деятельности органов советского государственного управления. К.-Одесса, 1976.

Надійшла до редакції 14.05.07

Д. І. Сирота

КОРЕСПОНДУЮЧІ ПРАВА І ОБОВ'ЯЗКИ ГРОМАДЯНИНА ТА ПРАЦІВНИКА МІЛІЦІЇ: ПОНЯТТЯ Й ВИДИ

Протягом останніх п'ятнадцяти років дуже часто ведуться розмови про необхідність реформування органів внутрішніх справ України. І це, власне кажучи, не дивно, оскільки кожен новий міністр внутрішніх справ своїм головним обов'язком вважає створення принципово нової системи цих органів. Так, у недалекому минулому робилися спроби реформувати службу дільничних інспекторів міліції, розформувати ДАІ, досягти стовідсоткової реєстрації усіх подій та правопорушень, які мали місце в Україні, раз і назавжди подолати корупцію тощо. Не будемо дискутувати з приводу позитивних і негативних наслідків згаданих експериментів, а наголосимо лише на тому факті, що у їх підґрунтя було покладено бажання створити таку систему органів внутрішніх справ України, яка б на високопрофесійному рівні могла ефекти-